

IDAD

ACTUALI

22 2007



Poder Judicial y reformas estatutarias

El golpe. Cultura del entorno



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

IDAD

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

EL OBJETIVO ESENCIAL DE ESTA INSTITUCIÓN ES FOMENTAR CUANTITATIVA Y CUALITATIVAMENTE UNA LÍNEA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS QUE CONTRIBUYAN A UN MÁS PRECISO Y DETALLADO CONOCIMIENTO DE ANDALUCÍA, Y DIFUNDIR SUS RESULTADOS A TRAVÉS DE VARIAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES DESEA GENERAR UN MARCO ESTABLE DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON MOVIMIENTOS CULTURALES EN ANDALUCÍA DESDE EL QUE CREAR VERDADEROS CANALES DE COMUNICACIÓN PARA DAR COBERTURA A LAS INQUIETUDES INTELLECTUALES Y CULTURALES.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Enero 2008. Centro de Estudios Andaluces

Bailén 50, 41001 Sevilla.

Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05

I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar Gratuito. Prohibida su venta.



Poder Judicial y reformas estatutarias

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA CONFIGURACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.....	6
2.1 Planteamiento.....	6
2.2 El desarrollo de la Constitución y la dimensión autonómica del Poder Judicial.....	7
2.3 La ilusión federal.....	10
2.4 Las reformas estatutarias.....	11
2.5 Consideraciones finales.....	11
3. PODER JUDICIAL Y REFORMAS ESTATUTARIAS. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA.....	12
3.1 Introducción.....	12
3.2 La Administración de Justicia en los Estatutos de Autonomía.....	13
3.3 El Estatuto de Autonomía para Andalucía.....	13
3.4 Conclusión.....	18
4. PROYECTOS LEGISLATIVOS EN EL ÁMBITO JUDICIAL (LEGISLATURA 2004-2008).....	19
4.1 Introducción.....	19
4.2 La reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial para la adaptación a la misma de la legislación procesal..	19
4.3 La iniciativa de reforma de la LOPJ en materia de Justicia de Proximidad.....	
y de los Consejos de Justicia de las CCAA.....	21
4.4 La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.....	23
4.5 La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.....	24
4.6 A modo de conclusión.....	25

1. Introducción

En esta publicación se reflexiona sobre un tema que sólo desde hace poco tiempo ha preocupado a los estudiosos del Derecho Constitucional: la configuración del Poder Judicial en el Estado Autonómico, analizada al hilo de las innovaciones introducidas en los Estatutos de Autonomía de varias Comunidades Autónomas, recientemente aprobados.

Con el fin de debatir sobre este asunto se celebró en Sevilla el 16 de noviembre de 2007 un seminario que, bajo el título "Poder Judicial y Reformas Estatutarias" y organizado por el Centro de Estudios Andaluces, reunió a especialistas de la materia. Las tres ponencias-marco presentadas en dicho evento son el objeto de esta publicación.

Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Magistrado del Tribunal Supremo y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba, reflexiona sobre la configuración constitucional del Poder Judicial y su dimensión autonómica, con especial referencia a la inclusión de capítulos que versan sobre esta materia en los nuevos Estatutos.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía se ocupa del Poder Judicial en su Título V. Francisco del Río Muñoz, Abogado del Estado y Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, estudia esta materia. El diseño estatutario sobre el Poder Judicial en Andalucía persigue tres objetivos principales. En primer lugar, pretende extraer las consecuencias de la definición constitucional del Tribunal Superior de Justicia como órgano en el que culmina la organización judicial en Andalucía, encomendándole en exclusiva la unificación de la interpretación del Derecho propio de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, crea el Consejo de Justicia como órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, en cuya formación interviene el Parlamento de Andalucía y que tiene, entre otras, funciones de propuesta, informe y gestión en materias relacionadas con el estatuto judicial. Por último, trata de las competencias de Andalucía en materia de medios al servicio de la Administración de Justicia, entre las que incluyen facultades sobre el personal no judicial y la oficina judicial.

Esta publicación concluye con un estudio de los Proyectos legislativos que las Cortes Generales, en la Legislatura 2004-08, han tramitado en relación a la organización de la Administración de Justicia o a instituciones que coadyuvan con ella para hacerla posible, y que pueden incidir en el modelo territorial de Estado previsto en la Constitución y desarrollado por los Estatutos de Autonomía. Para ello se ha contado con la colaboración de Juan Luis Rascón Ortega, Diputado al Congreso y Magistrado y Fiscal en excedencia.

MIGUEL AGUDO ZAMORA
Investigador
Centro de Estudios Andaluces

2. La configuración del Poder Judicial en el Estado Autonómico

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
Magistrado del Tribunal Supremo
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba

2.1 Planteamiento

La preocupación por la articulación del Poder Judicial en el Estado autonómico es relativamente reciente. En realidad, con las excepciones que se indicarán, solamente ha cobrado intensidad al hilo del proceso de reformas estatutarias al que estamos asistiendo y, más precisamente, a propósito de las opciones que en este ámbito se efectuaron en el marco de los trabajos que han conducido al vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Cuando hablo del Poder Judicial y de su relación con la descentralización territorial del poder que bajo la Constitución se ha realizado en los últimos y casi treinta años, me refiero, ciertamente, a la organización de los Juzgados y Tribunales desde los que se ejerce la potestad jurisdiccional. Y en esa dimensión organizativa incluyo, también, a su órgano de gobierno: el Consejo General del Poder Judicial. Pero con esta perspectiva esencialmente orgánica no se agotan todas las cuestiones que surgen en la indicada relación. Al menos hay otros dos aspectos relevantes: por un lado, el que tiene que ver con el estatuto de los Jueces y Magistrados en particular y, por el otro, el que se refiere al cometido respectivo de los Tribunales Superiores de Justicia y a la posición del Tribunal Supremo.

Naturalmente, todas estas cuestiones se plantean a partir de unas premisas constitucionales que, podemos afirmar con seguridad, no se discuten en el sentido de que no hay dudas sobre el sentido de las prescripciones del texto fundamental, aunque haya quien legítimamente discrepe de ellas y considere preferibles otras diferentes.

Esas premisas podemos sintetizarlas, de momento, así:

1. El Poder Judicial forma una sola organización que se extiende a toda España y tiene en su cúspide al Tribunal Supremo.
2. El Poder Judicial es un poder difuso: lo ejerce cada Juzgado o Tribunal al resolver los asuntos de su competencia.
3. La potestad jurisdiccional consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado está en manos de Jueces y Magistrados independientes, inamovibles y responsables que actúan con estricta sumisión a la Constitución y a la Ley. Forman un cuerpo único: la Carrera Judicial, que administra el Consejo General del Poder Judicial.
4. La independencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional se proyecta frente a todo poder y excluye toda forma de subordinación. Y desde esa independencia los Tribunales controlan la legalidad de la actuación de los poderes públicos, sean estatales, autonómicos o locales.
5. La materia Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.5ª de la Constitución.
6. La jurisprudencia constitucional ha distinguido dentro de ella la Administración de Justicia en sentido estricto y la Administración de la Administración de Justicia o Administración de la Jurisdicción. En este último ámbito pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, pero no en el primero constituido por:
 - a) El estatuto judicial.
 - b) La ordenación del ejercicio de la potestad jurisdiccional, objeto, según el artículo 149.1.6ª de la Constitución, de una específica competencia exclusiva del Estado: la legislación procesal, salvo las especialidades que derivan de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
 - c) La constitución, funcionamiento y gobierno interno de los Juzgados y Tribunales.
 - d) El gobierno del Poder Judicial y el régimen del Consejo General del Poder Judicial.
 - e) El estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Salvo la materia mencionada en la letra b), las demás, no sólo son de la competencia exclusiva del Estado sino que están reservadas a una fuente específica: la Ley Orgánica del Poder Judicial.

7. La organización judicial se adapta a la estructura autonómica de España, pues en cada Comunidad Autónoma la culmina un Tribunal Superior de Justicia, y las sucesivas instancias jurisdiccionales se agotarán dentro de ella cuando radique en el territorio de la misma el órgano judicial que haya resuelto en primera instancia.

8. Uno de cada tres miembros de la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia es designado por el Consejo General del Poder Judicial a partir de una terna propuesta por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.

9. El conocimiento de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, distinta del castellano y del Derecho Civil o Foral propio, constituyen méritos preferentes en los concursos de traslado y para la provisión de las presidencias de los órganos judiciales.

10. Los Tribunales Superiores de Justicia unifican la interpretación del Derecho autonómico, incluso mediante el recurso de casación para unificación de doctrina y de casación en interés de la Ley, y aplican el Derecho estatal del que pueden decir la última palabra en los casos en que no quepa recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

2.2 El desarrollo de la Constitución y la dimensión autonómica del Poder Judicial

Aunque las primeras lecturas de la Constitución suscitaron la duda de si todas las Comunidades Autónomas que se formaran podrían contar en su seno con un Tribunal Superior de Justicia o, si únicamente las surgidas por el procedimiento previsto en su artículo 151 podrían disponer de él, lo cierto es que todos los Estatutos de Autonomía, excepto el de La Rioja, acabaron incluyendo preceptos sobre esta cuestión, y algunos más sobre extremos relacionados con la organización judicial o la Administración de Justicia. Incluso hubo los que hicieron algunas referencias a cuestiones jurisdiccionales, si bien solamente de forma genérica, o por remisión a las leyes estatales, o de manera muy puntual en relación, por ejemplo, con el fuero de los parlamentarios o miembros del ejecutivo autonómico. Por otra parte, los Estatutos de Autonomía precisaron la mención constitucional al agotamiento de las instancias dentro de la Comunidad Autónoma que hace el artículo 152.1 *in fine* de la Constitución, al concretar que tendría lugar ante el Tribunal Superior de Justicia.

Entre ese conjunto de disposiciones, es verdad que hubo algún caso llamativo, como la que llegó a disponer que la responsabilidad penal de los miembros del Consejo de Gobierno se exigiría a propuesta de la Asamblea Legislativa. Es el caso del artículo 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que ha permanecido en vigor hasta la reforma de 2006. Se trata, sin embargo, de la excepción a la pauta general constituida por la escasa o nula novedad de tales previsiones, todas ellas subordinadas, por lo demás, a lo que estableciera la legislación estatal. Eso explica la nula trascendencia de la discordancia durante varios años entre el texto del Estatuto de La Rioja y la realidad, ya que ha contado en ese tiempo con su Tribunal Superior de Justicia pese a que nada dijera al respecto su Estatuto hasta su reforma de 1999.

O que las referencias de los Estatutos de Andalucía de 1981 (artículo 48) y de Castilla y León (artículo 21.1) sobre las Audiencias Territoriales no se correspondieran con la realidad desde el momento en que la Ley Orgánica del Poder Judicial optó por suprimirlas.

Así pues, las dudas que pudieron existir sobre la idoneidad de los Estatutos llamados “del artículo 143” para recibir tales contenidos las despejaron en fechas tempranas –en 1983 estaban en vigor los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas– las Cortes Generales, pero pronto se abrió una de las principales polémicas previas a la actual. Me refiero a la que se originó con la Ley Orgánica del Poder Judicial, interpretada por el País Vasco y Cataluña como un recorte de las competencias que sus respectivos Estatutos habían contemplado en materia de Administración de Justicia, es decir respecto de los aspectos instrumentales de la misma.

Si bien inicialmente, sólo el País Vasco y Cataluña asumieron competencias sobre medios materiales y personal no judicial, en la actualidad el resto de CC.AA. han recibido traspasos o están en proceso

Ese debate se mantuvo hasta que, a fines de los años ochenta cambiaron las cosas. Primero por la vía de las transferencias puntuales al País Vasco: el Real Decreto 1684/1987, de 4 de noviembre, abrió el camino transfiriendo las competencias sobre provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Luego fue el Tribunal Constitucional, con sus Sentencias 56 y 62/1990, de 29 y 30 de marzo, respectivamente, el que despejó definitivamente el camino con la consagración de la distinción antes indicada entre Administración de Justicia y Administración de la Administración de Justicia.

Si en un primer momento, solamente el País Vasco y Cataluña (a partir del Real Decreto 966/1990, de 20 de julio) asumieron competencias sobre medios materiales y personal no judicial, después fueron recibiendo traspasos Galicia (1994), la Comunidad Valenciana (1994), en 1997 Andalucía y Canarias, y en 1999 Navarra. Madrid las recibió en 2002 y Asturias en 2006. Obvio es decir que en poco tiempo, todas las demás Comunidades Autónomas dispondrán de competencias en estas materias. Desde luego, los nuevos Estatutos de las Islas Baleares y de Aragón ya las han incluido, y todo apunta a que esa será la tónica de los demás en curso de elaboración. Por tanto, este asunto puede considerarse pacífico.

En este escenario, los problemas que se han manifestado son los que tienen que ver con el alcance de la intervención autonómica en la definición de la oficina judicial y en la ordenación de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, a partir del carácter nacional de los mismos que mantiene la Ley Orgánica del Poder Judicial. El empuje con el que las reformas estatutarias se han adentrado en este campo acentúa la importancia de la coordinación y cooperación interadministrativas a partir de los presupuestos comunes sentados por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

También hay que decir que, a mediados de los años noventa, se abrieron otras líneas de debate. Son las relativas, de un lado, a la dimensión autonómica del gobierno del Poder Judicial y, de otro, a las funciones de los Tribunales Superiores de Justicia. Asimismo, generó alguna polémica el uso ante los Juzgados y Tribunales de la lengua oficial propia distinta del castellano y el conocimiento de ella por los Jueces y Magistrados destinados en las Comunidades Autónomas que dispusieran de ella, conforme a sus respectivos Estatutos de Autonomía. Veamos con algún detenimiento estos extremos.

a) La lengua

Cuanto afecta al estatuto del Juez forma parte de la competencia exclusiva del Estado e, incluso, de la reserva que la Constitución hace a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por tanto, las previsiones sobre los requisitos para acceder a la Carrera Judicial y sobre los criterios que han de observarse para la adjudicación de los destinos, corresponde establecerlos únicamente a esa fuente. Ahora bien, la propia Ley Orgánica, entre las señas de adecuación a la realidad autonómica de España que recoge, incluye las relativas al conocimiento por los Jueces y Magistrados y uso en el proceso de las lenguas oficiales propias de las Comunidades Autónomas distintas del castellano.

Sobre esta última cuestión hay que decir que desde el principio se contempló la valoración como mérito preferente en la provisión de las presidencias y de los destinos judiciales el conocimiento por los Jueces y Magistrados de la lengua oficial propia y del Derecho Civil Foral o especial (artículo 341). Y, tras su reforma por la Ley Orgánica 16/1994, permite el uso de esas lenguas en las actuaciones judiciales cuando no haya oposición de las partes, que pueden servirse de ellas tanto en sus manifestaciones orales como en las escritas, siendo válidos los documentos presentados en tales lenguas, si bien para que surtan efecto fuera de la Comunidad Autónoma deberán ser traducidos de oficio. Asimismo, prevé la habilitación de los intérpretes que sean necesarios (artículo 231).

El Consejo General del Poder Judicial reguló el valor del conocimiento de esas lenguas —y del Derecho Civil Foral o Especial de las Comunidades Autónomas— en la provisión de las plazas judiciales. Lo hizo en el Acuerdo de su Pleno de 23 de octubre de 1991 que desarrolló el artículo 431.2 de la Ley Orgánica y, si bien esa redacción fue anulada por la Sentencia de la Sala Tercera del

Tribunal Supremo de 29 de abril de 1995, que consideró excesivo asignar para los concursos de traslado una preferencia equivalente a seis años de antigüedad por el idioma, la nueva redacción aprobada por el Consejo, por Acuerdo del Pleno de 25 de febrero de 1998, que la dejó en un máximo de tres años, por cada concepto, no ha merecido reproches. Hay que indicar que esa regulación constituye el Título III del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial. Por lo demás, desde 1994 se valoran esos méritos en la selección de los jueces de provisión temporal (artículo 431.2.f de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y se tienen en cuenta en la provisión de los puestos de trabajo de Secretarios y funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (artículos 450.4 y 530 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la redacción establecida por la Ley Orgánica 19/2003).

El conocimiento de las lenguas oficiales distintas del castellano para los Jueces y Magistrados no es un deber, si bien el régimen que se ha establecido al respecto lo fomenta; se ha optado por la vía del estímulo, y no la imposición

En definitiva, el punto al que se ha llegado puede resumirse diciendo que el conocimiento de las lenguas oficiales distintas del castellano para los Jueces y Magistrados no es un deber, si bien el régimen que se ha establecido al respecto lo fomenta y está permitiendo que cada vez sean más los que las utilicen. Se ha optado, pues, por la vía del estímulo y no por la de la imposición, en el bien entendido de que nada impide a las partes valerse de ellas en las actuaciones judiciales.

b) Las funciones de los Tribunales Superiores de Justicia

Sobre esta materia, fuera de lo relativo a las especialidades forales, la competencia estatal exclusiva se sustenta en dos títulos: el de Administración de Justicia y el de la legislación procesal. No obstante, lo cierto es que, desde la creación de estos órganos judiciales, la tendencia observada por el legislador estatal ha sido la de potenciar su intervención. Esto se aprecia en todos los órdenes jurisdiccionales, si bien se han dado pasos más importantes en materia contencioso-administrativa y social, siendo posteriores y menos significativos los progresos en los campos civil y penal.

Así, por lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa, hay que decir que poco después de la entrada en funcionamiento de los Tribunales Superiores, la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, introdujo el recurso de casación, el cual vino a sustituir al de apelación mediante el que hasta entonces el Tribunal Supremo revisaba las Sentencias de las Audiencias Territoriales e, inicialmente, las de las Salas de aquellos. El recurso de casación, con unos criterios estrictos para su admisión y limitado a las Sentencias dictadas en única instancia, pasó a configurarse como un instrumento de unificación del Derecho estatal. Una de las consecuencias que eso trajo consigo fue la de dotar de una función más relevante a los Tribunales Superiores en todo lo que no afectara a la interpretación de las normas del Estado o de la Unión Europea.

La vigente Ley de la Jurisdicción de 1998 ha profundizado en este plano, estableciendo ahora expresamente como requisito para la admisión de este recurso que se justifique que el fallo de la Sentencia dictada en única instancia por las Salas territoriales está determinado por una infracción, relevante del Derecho estatal o europeo (artículo 86.4 y 89.2 de la Ley de la Jurisdicción).

Y lo mismo cabe decir de los recursos de casación para la unificación de doctrina y de casación en interés (artículos 96 y 100 de la Ley de la Jurisdicción). Los que conoce el Tribunal Supremo tienen por objeto exclusivo la interpretación del Derecho estatal o europeo. Al mismo tiempo, la Ley de la Jurisdicción ha previsto esos dos mismos recursos ceñidos al ámbito autonómico para que los resuelvan las Salas territoriales cuando la infracción que se denuncie afecte al Derecho propio de las Comunidades Autónomas.

En el orden laboral, las Salas de lo Social desempeñan un papel esencial a través del recurso de suplicación, que permite a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo concentrarse en la unificación de doctrina.

En los ámbitos civil y penal es donde menos se ha avanzado. En el primero porque, si bien la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, al distinguir entre el recurso de casación y el recurso por infracción procesal, este último a conocer por las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, se propuso seguir el camino que estamos indicando de robustecer sus cometidos jurisdiccionales, sin embargo, ese recurso extraordinario no se les ha llegado a encomendar en la práctica. Y en el orden penal porque, si bien está previsto que estas mismas Salas exijan responsabilidad criminal a los aforados autonómicos, y la Ley Orgánica del Tribunal Jurado modificó la Ley de Enjuiciamiento Criminal para atribuirles el conocimiento del recurso de apelación contra las Sentencias dictadas por el Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado, es muy escaso el ámbito de su competencia.

Es cierto que hay en el Congreso de los Diputados un proyecto de ley orgánica que, entre otras cosas, pretende generalizar la doble instancia penal, instaurando un recurso de apelación ante las Salas de lo Civil y Penal contra las Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales. Sin embargo, no parece que pueda ser aprobada en lo que queda de legislatura, a pesar de que en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001 se decía:

“Los Tribunales Superiores de Justicia desarrollarán una función casacional en todas las ramas del Derecho Autonómico. Se les atribuirá la segunda instancia penal en los términos que resulten de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal y se aumentará la cuantía para el recurso de suplicación en el orden social. Asimismo se trasladará a los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer de la petición de ejecución de sentencias extranjeras”.

Ahora bien, conviene insistir en que, sin perjuicio de que sea necesario reforzar las atribuciones jurisdiccionales de los Tribunales Superiores de Justicia, corresponde exclusivamente hacerlo al legislador estatal, ya que la Constitución no autoriza competencias autonómicas en este ámbito.

c) El gobierno del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas

La Constitución habla del gobierno interno de los Juzgados y Tribunales y del gobierno del Poder Judicial. El segundo lo encomienda al Consejo General del Poder Judicial y el primero, siguiendo nuestra tradición legislativa y con subordinación al Consejo, está en manos de las Salas de Gobierno, de los Presidentes, Decanos, Juntas de Jueces y de los propios titulares de los órganos judiciales, según dispone el artículo 104.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los siguientes de su Libro II.

Según hemos dicho al principio y conviene recordar ahora, el gobierno del Poder Judicial pertenece al núcleo de la materia Administración de Justicia y, por tanto, es de la exclusiva competencia del Estado su regulación.

A excepción del Consejo General del Poder Judicial, la composición de los demás órganos gubernativos colegiados, según la Ley Orgánica, es exclusivamente judicial. Ahora bien, hay decisiones relevantes, no sobre el ejercicio de la potestad jurisdiccional pero sí sobre el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, que están en manos de otras instancias: el Gobierno, los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios y de personal al servicio de la Administración de Justicia, Ayuntamientos...

Ante esa convergencia de poderes públicos con facultades de intervención relevantes en el ámbito señalado, el *Libro Blanco de la Justicia* aprobado por unanimidad por el Consejo General del Poder Judicial en 1997 puso de manifiesto la necesidad de introducir elementos de coordinación en un escenario tan complejo.

Además, insistió en la conveniencia de hacer uso de las técnicas de la desconcentración y la delegación a favor de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, para situar en ellas la adopción de buena parte de las decisiones residenciadas en el propio Consejo General del Poder Judicial. Al mismo tiempo, insistía en lo imprescindible que era intensificar las relaciones de cooperación y coordinación entre Administraciones, abriendo nuevos cauces de comunicación además de los ya existentes, sea en el plano multilateral (la Conferencia sectorial) o bilateral (Comisión mixta Consejo-Ministerio de Justicia, instancias semejantes en las Comunidades Autónomas entre las Salas de Gobierno y las Consejerías correspondientes), además de mantener y potenciar las Delegaciones Territoriales asignadas a Vocales del Consejo.

En este sentido, se puso en marcha, bajo la presidencia del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, una Comisión de Coordinación que reunió al Ministro de Justicia, al Fiscal General del Estado, a los Vocales del Consejo y a los Consejeros de Justicia de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Se trataba de una sede de encuentro, información mutua y reflexión que, pese al impulso inicial de sus primeros pasos, no ha dado frutos significativos con posterioridad.

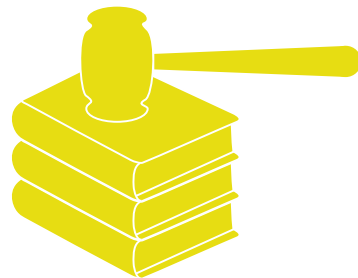
Ahora bien, al compás del incremento de competencias en la materia de Administración de la Administración de Justicia, y también paralelamente a la culminación de los procesos de transferencias a las Comunidades Autónomas, ha ido avanzando la idea de crear en ellas unos Consejos Territoriales de Justicia. Durante algún tiempo no se precisó mucho al respecto. Así, parecía que serían órganos de las propias Comunidades según algunas aproximaciones. Para otros se trataría de entidades mixtas que unirían a Vocales del Consejo, miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores y representantes de los Gobiernos Autonómicos. En fin, se avanzó la idea de concebirlos como órganos desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial.

Por su parte, alguna Comunidad Autónoma resolvió crear un Consejo de Justicia como órgano consultivo —así el Decreto 119/2002, de 16 de abril, por el que se crea al Consejo de Justicia de Cataluña, varias veces modificado— pero se trata de algo distinto, que no sirve a ese propósito de coordinación, ni tampoco fue concebido como instancia ejecutiva, sino de “análisis, reflexión, debate y participación en materia de la Administración de Justicia en Cataluña con la finalidad de promover la comunicación e intercambio entre los operadores y las instituciones implicadas en esta materia y de impulsar líneas de actuación para la mejora de la Administración de Justicia en Cataluña”, según dice su artículo 1.1. La prueba de que se trata de algo diferente la tenemos en que, para evitar confusiones con el Consejo de Justicia previsto por el Estatuto de Autonomía de 2006, ha pasado a denominarse Observatorio Catalán de la Justicia (Decreto 377/2006, de 3 de octubre).

Han sido, en efecto, los nuevos Estatutos los que han traído consigo esta figura del Consejo de Justicia como órgano de gobierno de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma, según el de Andalucía (artículo 144), o como órgano de gobierno del Poder Judicial en ella, si bien desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, como dice el de Cataluña (artículo 97). Otro proyecto de Ley Orgánica en trámite en el Congreso de los Diputados pretende disciplinar esta institución que, según parece, debería sustituir a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superior de Justicia, lo que plantea el problema del Estatuto Valenciano, que contempla expresamente su convivencia con su Consejo. Su artículo 33.4 dice:

“4. La colaboración entre la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana y la Conselleria competente en materia de Justicia será a través de la Comisión Mixta”.

La articulación entre el Consejo General del Poder Judicial y estos nuevos órganos en términos de racionalidad es uno de los retos principales que habrá que resolver si es que, finalmente, el Tribunal Constitucional no advierte en las normas del Estatuto de Autonomía de Cataluña que lo contemplan, vicios de inconstitucionalidad.



2.3 La ilusión federal

En otro lugar [“El Poder Judicial en el Estado Autonómico”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 5/2000, págs. 89-113] he defendido que del Derecho comparado no deriva la existencia de una determinada regla sobre la organización del Poder Judicial en los supuestos de descentralización territorial. Sigo manteniendo esa tesis. En efecto, considero que la creación de una doble red de Tribunales —federales y estatales— no es una exigencia imprescindible del llamado modelo federal. Entre otras cosas porque lo que podríamos llamar modelo federal no tiene existencia empírica. Hay diferentes experiencias federales, tantas como ensayos históricos de esa técnica de organización política ha habido. Es verdad que la más antigua e influyente por duradera, la norteamericana, sí divide el Poder Judicial. Mejor dicho, cuenta con cincuenta y un sistemas independientes de Tribunales de Justicia: el federal y los de cada uno de los cincuenta Estados. Sin embargo, la opción por una u otra forma de configuración de las instituciones depende de múltiples factores específicos de cada sociedad.

Por eso, hay federaciones en las que el Poder Judicial es único (Austria, Bélgica) o en las que Tribunales federales y territoriales se integran en un único Poder Judicial que integra incluso al Tribunal Constitucional, como es el caso de Alemania.

Incluso, donde están separadas las jurisdicciones, existen mecanismos de unificación de criterios y está asegurada la primacía de los Tribunales federales, de lo que es buena muestra, por volver al ejemplo más destacado, el caso de los Estados Unidos y la posición que en su ordenamiento jurídico tiene el Tribunal Supremo federal. La relevancia de cuyo cometido se ha descrito con frases ingeniosas pero bien significativas. Así, su definición como convención constituyente en sesión continua, o la atribución de carácter infalible a sus Sentencias por decir la última palabra. O la afirmación de que la Constitución es lo que este Tribunal dice que es.

Por tanto, de esas experiencias se pueden extraer lecciones útiles, pero no cabrá decir que hay una regla canónica según la cual, la descentralización territorial del poder político exige la creación de un sistema territorial o local de Tribunales de Justicia, separado del estatal o federal. En realidad, lo que cuenta es que el Poder Judicial, sea cual sea su configuración, esté servido por Jueces independientes y que controle desde esa independencia tanto la actuación de los poderes centrales, como la de los territoriales garantizando los derechos de los ciudadanos frente a los gobernantes y en las relaciones sociales.

2.4 Las reformas estatutarias

Los nuevos Estatutos ya en vigor –los de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Aragón– incluyen en sus preceptos diversas normas sobre el Poder Judicial y la Administración de Justicia. Tomando como referencia los más significativos –el catalán y el andaluz– las principales novedades que aportan son las siguientes:

1. La afirmación del Tribunal Superior de Justicia como sede de fijación de doctrina, pero dejando a salvo la unificación, que corresponde al Tribunal Supremo.
2. La creación de un Consejo de Justicia como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial.
3. La ordenación de las competencias autonómicas en materia de personal y de medios al servicio de la Administración de Justicia.
4. La previsión de la Justicia de proximidad.

Dado que sobre estos extremos versan las siguientes intervenciones, me limito a consignarlas, sin perjuicio de remitirme, en relación con el Estatuto de Andalucía, al capítulo sobre “El Poder Judicial en Andalucía” de la obra que sobre el texto de 2007 ha publicado el Centro de Estudios Andaluces bajo la coordinación de Miguel Agudo Zamora.

2.5 Consideraciones finales

Las cuestiones relacionadas con el Poder Judicial no han figurado en el primer plano de las preocupaciones suscitadas por la construcción del Estado Autónomo durante muchos años. Tal vez con la excepción del uso de las lenguas oficiales propias distintas del castellano y de la crítica dirigida a la Ley Orgánica del Poder Judicial por lo que se interpretó como un vaciamiento de las cláusulas de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña, la reivindicación autonómica de mayores espacios de intervención en este ámbito es reciente.

Ahora bien, los nuevos Estatutos de Autonomía se han adentrado, algunos con mucha intensidad, en este terreno, tal como acabamos de indicar. Esto ha supuesto y está suponiendo, problemas de importancia. Ante todo, los planteados en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra numerosos preceptos del Estatuto de Cataluña por parlamentarios del Grupo Popular y por el Defensor del Pueblo. Impugnación que, si bien no se ha repetido respecto de preceptos muy parecidos cuando no idénticos del Estatuto de Andalucía, afecta también a la suerte de estos últimos y, en general, a los de los restantes textos estatutarios, pues todos contienen disposiciones sobre los aspectos cuestionados.

Luego, caso de que no haya un pronunciamiento de inconstitucionalidad que desarticule la opción seguida por el legislador estatutario, está el problema de la regulación que el legislador estatal deberá aprobar para dotar de contenido efectivo esas previsiones innovadoras porque, hay que insistir en ello, mientras no se dicten las necesarias leyes del Estado y, en especial, no se reforme la Ley Orgánica del Poder Judicial, carecerán de virtualidad las referencias a las funciones del Tribunal Superior de Justicia y a su Presidente y las dedicadas al Consejo de Justicia o a la Justicia de proximidad. Y esas normas que han de dictar las Cortes Generales han de resolver dificultades de relieve en lo relativo a los Consejos de Justicia. En cambio, la nueva definición del recurso de casación no tiene por qué ofrecer la misma complicación, ni tampoco la instauración de la Justicia de proximidad.

De igual modo, el ensamblaje de los cometidos estatales y autonómicos en materia de medios y de personal, pese a estar definidos unos y otros en la Ley Orgánica del Poder Judicial después de su reforma por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, no será fácil.

En fin, me parece importante situar todos estos problemas en la perspectiva adecuada, que no es otra que la búsqueda de las condiciones idóneas para lograr la máxima efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva. Creo que a este objetivo deben subordinarse todos los demás, incluidas las aspiraciones de las Comunidades Autónomas a incrementar su autogobierno en el ámbito de la Administración de Justicia.

3. Poder Judicial y reformas estatutarias.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía

FRANCISCO DEL RÍO MUÑOZ
Abogado del Estado
Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía

3.1 Introducción

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, que se inició formalmente hace más de dos años, constituye un importante hito en el Estado de las Autonomías.

Veinticinco años después de la aprobación de los primeros Estatutos, todos tuvieron lugar entre 1979 y 1983 sin que las reformas que se llevaron a cabo a partir de 1994 tuviesen una finalidad auténticamente innovadora, ya que se trataba de adaptar al art. 149 C.E. los Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 C.E., es una medida de tiempo casi carismática para la reflexión y valoración, con la suficiente perspectiva, de lo que ha sido en este periodo el desarrollo y efectividad de los Estatutos así como sus carencias, además de que en esta valoración pueden ya tener acceso muchos que, por no haber aun nacido o por su corta edad, no pudieron participar en el momento inicial del proceso y que ya tiene suficiente juicio y criterio.

Pero no sólo por esta razón temporal es conveniente la reforma de los Estatutos, hay otras.

La Constitución de 1978 se elaboró, en el extremo que nos ocupa, sobre la previsión de dotar al Estado de una nueva organización territorial pero, en realidad, no se sabía lo que iba a ser el Estado de las Autonomías.

Se estableció un sistema asimétrico en el que no se especificaban cuales iban a ser las Comunidades Autónomas ni si a todo el territorio nacional le iba a alcanzar esta organización. De ahí que el art. 137 C.E. aluda a las Comunidades Autónomas "que se constituyan" y las dudas que existieron acerca de los distintos ámbitos territoriales, así como a la propia existencia de alguna de las uniprovinciales.

Podemos decir que los constituyentes regularon lo justo para que se pudiera implantar y desarrollar una nueva organización territorial del Estado y, en aquel momento, fue un logro que merece un juicio muy favorable, pero transcurridos mas de veinticinco años el contenido del Título VIII de la Constitución no es plenamente satisfactorio.

Por un lado, una parte habría que calificarla como derecho histórico, como ocurre con los procedimientos de acceso a la autonomía y la posibilidad de ampliación competencial transcurridos cinco años para las que siguieron la vía del art. 143 C.E., ya que no cabe esperar que se creen nuevas Comunidades Autónomas, posibilidad que sigue abierta en el texto constitucional, y en cuanto a la ampliación competencial ya se agotó. Por otro, la Constitución fue pronto superada por el contenido de los Estatutos, al generalizarse los Tribunales Superiores de Justicia y los Parlamentos autonómicos, cuando solo estaban previstos, con la denominación de asambleas legislativas, estos últimos, para las que accedieron por la vía del art. 151 C.E.

De acuerdo con lo expuesto, sería deseable que se hubiese iniciado una reforma constitucional previa, pero descartada ésta por razones que no son del caso, se hacía más necesaria la reforma de los Estatutos.

Esto no supone ninguna incongruencia con lo expuesto acerca de la deseable reforma constitucional, pues los Estatutos, en el marco de las posibilidades que presenta la Constitución y contando con la privilegiada posición que ocupan dentro del bloque de la constitucionalidad (en cuanto el Título VIII requiere de su existencia para ser aplicado) pueden llevar a cabo la adaptación del sistema a la situación del tiempo en que vivimos. Lo cierto es que ya se han aprobado los nuevos Estatutos de Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía y Aragón y se encuentran pendientes, en distintas fases del proceso, Castilla y León, Canarias, Castilla-La Mancha y Galicia, si bien es bastante probable que alguno de ellos no se apruebe en esta legislatura.

3.2 La Administración de Justicia en los Estatutos de Autonomía

En los Estatutos hasta ahora vigentes se recogía un Título dedicado a la Administración de Justicia. Prácticamente y como ejemplo tenemos los artículos 47 a 53 del primer Estatuto de Andalucía, limitado a la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior; competencias del Tribunal partiendo del contenido del art. 152 C.E.; referencia a la participación en el jurado y determinación de las demarcaciones judiciales con remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ); participación en las demarcaciones registrales y notariales y la que se ha venido en llamar “cláusula subrogatoria” contenida en el art. 52.1, por la que correspondía a la Comunidad Autónoma “ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”.

La verdad es que en materia de Administración de Justicia queda poco margen para su inclusión en un Estatuto de Autonomía. El art. 149.1.5 C.E. reserva a la competencia estatal “Administración de Justicia” a lo que se une la regulación del Poder Judicial en el Título VI, artículos 117 a 127.

El Tribunal Constitucional ha llevado a cabo una delimitación del alcance de este título competencial en su Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, reiterada en otras posteriores, en la que estima que administración de justicia a estos efectos comprende la función jurisdiccional, la función de gobierno del Poder Judicial que se atribuye al Consejo del Poder Judicial y la planta y demarcaciones judiciales, lo que puede denominarse el diseño de la estructura judicial del Estado. Se trata de unas materias indisponibles para las Comunidades Autónomas salvo lo que se indica en el art. 152.1 C.E. Fuera de ello, y por tanto susceptible de asumir por los Estatutos, se encontraría lo que el propio Tribunal ha denominado “administración de la Administración de Justicia” entendido como el conjunto de medios personales y materiales en sentido amplio que integran la Administración de Justicia, si bien con la importante limitación que conlleva la calificación legal de este personal como Cuerpos Nacionales. Además, el Tribunal ha proclamado la validez de las cláusulas subrogatorias a que antes hacía referencia.

Los nuevos Estatutos no regulan mucho más por las limitaciones constitucionales expuestas. Al igual que sus antecesores, contienen continuas remisiones a la LOPJ, y es que la efectividad de sus preceptos requiere que su contenido se contemple en esta y otras normas con rango de ley, tanto orgánica como ordinaria, cuya aprobación es competencia estatal.

En realidad, el legislador estatutario no puede ni modificar la legislación del Estado que haya dictado en el ejercicio de sus competencias, ni imponerle con relevancia jurídica la obligación de modificarla. Resulta pacíficamente aceptado que, pese a que los Estatutos de autonomía son normas del Estado y tienen rango de Ley Orgánica, no se le aplica el principio de que la ley posterior deroga la anterior respecto de las referidas normas, y ello por la

rigidez que presentan los Estatutos en cuanto aparece limitada la iniciativa para su reforma, tienen un especial procedimiento parlamentario de aprobación y, algunos, incluso requieren de su aprobación por referéndum, lo que limitaría la posibilidad de innovación normativa del Estado que se encuentra comprendida en el ejercicio de las competencias propias.

¿Quiere esto decir que los preceptos estatutarios que vamos a comentar, en cuanto contienen remisiones a normas estatales, son irrelevantes y podría haberse prescindido de ellos? Aun admitiendo que en parte no tienen una eficacia directa desde el momento de la entrada en vigor del Estatuto, mi respuesta es no, si bien lo trataremos en la última parte de este trabajo.



3.3 El Estatuto de Autonomía para Andalucía

El Estatuto de Andalucía, bajo la rubrica “El Poder Judicial”, dedica a esta materia el Título V. Se encuentra dividido en tres capítulos y comprende los artículos 140 al 155.

El art. 140 lleva por rúbrica “El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía”. En él se recoge el carácter de órgano jurisdiccional que culmina la organización judicial de Andalucía, cualidad que le viene atribuida por el art. 152 C.E.; la competencia para conocer de los recursos y procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales; su carácter de última instancia jurisdiccional de todos los procesos judiciales iniciados en Andalucía, lo que también se deriva del art. 152 C.E. ya citado; la competencia para la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Andalucía y la atribución en exclusiva de la unificación de la interpretación del derecho de Andalucía.

En el párrafo primero se establece que es en los términos establecidos en la ley orgánica correspondiente, en el segundo que es de acuerdo con la LOPJ y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo, así como que la LOPJ determinará el alcance y contenido de los recursos a que se refiere el precepto, en cuanto al párrafo tercero se especifica que los recursos extraordinarios de revisión son los que autorice la ley, lógicamente las leyes procesales competencia del Estado.

La novedad que debemos destacar en este artículo es la competencia para tutelar los derechos reconocidos por el Estatuto, lo que hay que poner en relación con el art. 39 que, incluido en el Capítulo IV del Título I dedicado a los Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas, establece que “los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”.

El art. 141 lleva por rúbrica “Competencia de los órganos jurisdiccionales en Andalucía” con un contenido bastante similar al art. 49 del Estatuto de 1982, con remisión a la legislación estatal y, específicamente, a la LOPJ respecto de la resolución de los conflictos de competencias entre los órganos judiciales de Andalucía y los del resto de España.

El art. 142 se denomina “Competencias del Tribunal Superior de Justicia” y es igual al art. 50 del Estatuto de 1982, con el añadido “de conformidad con lo previsto en las leyes estatales”.

Se puede opinar acerca de si es necesario que aparezca la figura del Consejo de Justicia en un Estatuto de Autonomía (...) pero de lo que no cabe duda es de la constitucionalidad de su creación

El art. 143 se dedica al Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia y el Fiscal o la Fiscal Superior de Andalucía. Las novedades que presenta son el reconocimiento estatutario de su cualidad de representante del Poder Judicial en Andalucía, que ya le estaba atribuido; la participación en su nombramiento del Consejo de Justicia de Andalucía, órgano al que a continuación haremos referencia, en los términos que establezca la LOPJ, así como la presentación de la memoria del Tribunal por su Presidente ante el Parlamento de Andalucía, lo que también supone la inclusión en el Estatuto de lo que se viene haciendo sin respaldo estatutario.

A continuación, el precepto extiende la participación del Consejo de Justicia de Andalucía a los nombramientos de los Presidentes de Sala del Tribunal Superior, también en los términos que determine la LOPJ.

Los apartados 3 y 4 incluyen al Fiscal o a la Fiscal Superior de Andalucía. Su regulación es una innovación del Estatuto, ya que el anterior no se refería a los mismos. Establece que tal consideración le corresponde al Fiscal Jefe o a la Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que será designado en los términos previstos en su estatuto orgánico, y tendrá las funciones establecidas en el mismo. Se incluye que la memoria anual de esta fiscalía se remitirá al Gobierno, al Consejo de Justicia de Andalucía y al Parlamento ante el cual será presentada, lo que también supone el reconocimiento estatutario de esta presentación que ya se venía realizando. Por último, se recoge la posibilidad de que la Junta de Andalucía celebre convenios con el Ministerio Fiscal. La inclusión de esta facultad pone de manifiesto la importancia que para el legislador estatutario tiene la suscripción de estos convenios, ya que no es necesario que figuren en el Estatuto para celebrarlos, por lo que su presencia los realiza.

El Capítulo II se dedica al Consejo de Justicia de Andalucía, y consta de un artículo, el 144. Los Consejos de Justicia de las Comunidades Autónomas constituyen una novedad de los Estatutos hasta ahora aprobados, si bien la extensión que cada uno les dedica es distinta.

El párrafo primero del referido precepto lo califica como el órgano de gobierno de la Administración de Justicia de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la LOPJ. Lo integran el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, a quien corresponde su presidencia, y los miembros elegidos entre Jueces, Magistrados Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto en la LOPJ. Al Parlamento de Andalucía le corresponderá designar los miembros que se determinen en dicha Ley.

Sus funciones son las previstas en la LOPJ, en el Estatuto y en las leyes del Parlamento de Andalucía, así como las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial, incluyéndose en el apartado cuarto una serie de atribuciones respecto de los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Andalucía, si bien se establece que estas atribuciones lo son conforme a lo previsto en la LOPJ.

Estas atribuciones se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- a) Nombramientos: participar en la designación de la Presidencia del Tribunal, Presidentes de Salas y Presidentes de las Audiencias Provinciales, así como proponer los nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados incorporados temporalmente en funciones de apoyo o sustitución y la adscripción de los mismos a los órganos que requieran refuerzo.
- b) Personal: instruir expedientes y ejercer funciones disciplinarias.
- c) Gobierno: participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar estas y realizar propuestas en este ámbito, así como atender las órdenes de inspección que inste el Gobierno.

d) Asesoramiento: informar los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Andalucía e informar de las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales y las propuestas de creación de Secciones y Juzgados.

Además, se incluye la presentación de una memoria anual al Parlamento sobre el estado y funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía y las demás funciones que le atribuya la LOPJ y otras leyes, así como las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.

Las resoluciones en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial, que será informado de las resoluciones que dicte y al que deberá facilitar la información que le solicite.

Los Consejos de Justicia se configuran como un elemento clave para una cierta territorialización del órgano de gobierno de los jueces y respecto a su viabilidad constitucional se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- La unidad del Poder Judicial no impide que exista una cierta estructura territorial de su órgano de gobierno.
- Tampoco esa unidad requiere necesariamente que todas las funciones se concentren en un solo centro de decisión.
- La competencia que reserva al Estado el art. 149.1.5. C.E. no se encuentra afectada cuando es la propia LOPJ la que está llamada a dotar de efectividad a estos órganos.

En base a esto, el precepto que comentamos en todos sus apartados contiene referencias y remisiones a la LOPJ y, en cuanto a la posibilidad de atribuirle funciones por parte de una ley del Parlamento de Andalucía que se contiene en el apartado tres y cuatro i), del art. 144, hay que entenderlo siempre que se actúe en el ámbito de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma o las que le estén reconocidas por la legislación estatal.

A partir de este momento se pueden mantener opiniones discrepantes acerca de si es necesario que figure en un Estatuto de Autonomía, y si de acuerdo con los principios de técnica normativa es el Estatuto la norma adecuada para su inclusión. También es posible estimar, en una crítica de fondo, que la creación de estos órganos no es conveniente porque pueden crear disfuncionalidades y diferencias de apreciación e incluso que, económicamente, su existencia no se justifica por el incremento de gasto que supondría, lo que se contrapone a las ventajas de que también en el Poder Judicial se refleje la estructura territorial del Estado y los beneficios de una mayor cercanía en la toma de decisiones, pero de lo que no cabe duda es de la constitucionalidad de su creación.

El capítulo III se dedica a las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia.

Aquí estamos mas propiamente en lo que, como vimos, el Tribunal Constitucional ha denominado "administración de la Administración de Justicia". En una agrupación temática encontramos:

- a) Lo que podríamos denominar cláusulas de salvaguardia contenidas en los arts. 145 y 153.



Por el primero, la Comunidad Autónoma asume las competencias en materia de justicia para las que la legislación estatal exija una previsión estatutaria. El supuesto es que una norma del Estado, sea o no orgánica, establezca una posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas pero requiere que se encuentre recogida en su Estatuto. La norma opera de este modo tanto respecto de la legislación vigente a la entrada en vigor del Estatuto como respecto de la que se pueda promulgar con posterioridad, evitando tener que acudir a una reforma estatutaria para incluir la nueva competencia. El segundo, art. 153, recoge la ya conocida cláusula subrogatoria que aparecía en el art. 52.1 del Estatuto de 1982. Conforme a ella, la Junta de Andalucía ejercerá, además, las funciones y facultades que la LOPJ reconozca o atribuya al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Andalucía. Esta última, en la redacción de 1982, permitió la asunción por parte de la Junta de Andalucía de las competencias en materia de justicia. En todo caso, la existencia de estas cláusulas, como ocurre con el régimen general de asunción de competencias, operaría de modo automático respecto de aquellas que no requieren de medios personales o materiales para su ejercicio. Respecto de las restantes habría que esperar a que tuviese lugar la correspondiente transferencia a través de la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía prevista en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto.

b) El siguiente grupo comprende los medios personales y materiales. Respecto de los primeros, el art. 147 atribuye a la Junta de Andalucía competencias normativas, ejecutivas y de gestión, sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia.

Las competencias normativas han de ejercerse dentro del respeto al estatuto jurídico de este personal establecido por la LOPJ. Hay que destacar que se trata de una potestad normativa, lo cual es una novedad, si bien se mueve dentro de los límites que posibilite la regulación de este personal que se contiene en la LOPJ. Pero el Estatuto, siguiendo la técnica que utiliza en el Título II dedicado a las competencias de la Comunidad Autónoma, lleva a cabo una amplia pormenorización que incluye la organización en cuerpos y escalas; procesos de selección; promoción interna y formación; provisión de destinos y ascensos; situaciones administrativas; retribuciones; jornadas y horarios; ordenación de la actividad profesional; licencias y permisos; incompatibilidades; registro de personal y régimen disciplinario. Como se ve, se trata de un amplio elenco de competencias, si bien, como vimos se han de ejercer respetando la regulación que sobre este personal se contiene en la LOPJ.

Respecto a las competencias ejecutivas y de gestión, se establece que se ejercerán en los mismos términos, lo que hace referencia al respeto de la regulación que establezca o pueda establecer la LOPJ y se sigue, al igual, un sistema de lista que comprende: aprobar la oferta de empleo; convocar y resolver todos los procesos de selección y adscripción a puestos de trabajo, provisión de puestos de trabajo y promoción interna; nombramiento de funcionarios; impartir formación; elaborar las relaciones de puestos de trabajo; gestionar el registro de personal en coordinación con el estatal; la gestión de dicho personal aplicándole su régimen estatutario y retributivo; ejercer la potestad disciplinaria e imponer todas las sanciones, incluida la separación del servicio. Por último, se incluye una cláusula de cierre, que consiste en ejercer todas las demás funciones que sean necesarias para garantizar una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos al servicio de la Administración de Justicia.

También constituye una novedad el reconocimiento estatutario de la posibilidad de que, dentro del marco dispuesto por la LOPJ, por ley del Parlamento de Andalucía pueden crearse cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia que dependerán de la función pública de la Junta de Andalucía. Estos cuerpos hay que entender que no tendrán el carácter de cuerpos nacionales y se regirán por las mismas normas que el resto de los funcionarios de la Junta de Andalucía. Asimismo, se califica de exclusiva la competencia sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia.

El art. 148 comprende los medios materiales. Aquí el listado se indica que es “en todo caso” lo que implica que frente al artículo anterior, se trata de un contenido mínimo que puede ampliarse ante realidades futuras que participen de la misma naturaleza. Este contenido comprende: construcción y reforma de edificios judiciales y de la fiscalía; provisión de bienes muebles y materiales; configuración e implantación de sistemas informativos y comunicación, salvando la competencia estatal de coordinación y homologación para garantizar la compatibilidad del sistema; gestión y custodia de archivos, piezas de convicción y efectos intervenidos; participación en la gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales y de sus rendimientos, teniendo en cuenta el volumen de la actividad judicial en Andalucía y el coste efectivo de los servicios en el marco de lo establecido por la legislación estatal, así como la recaudación y gestión de las tasas judiciales que la Junta de Andalucía establezca en el ámbito de sus competencias sobre la Administración de Justicia.

En todos los preceptos del Título IV del Estatuto se encuentran referencias a lo que disponga la LOPJ o, en otros casos, la legislación estatal (...) de modo que la efectiva aplicación de estos preceptos requiere la previa actividad normativa estatal

La participación en los rendimientos de los depósitos y consignaciones judiciales ha sido una reivindicación de las Comunidades Autónomas. Se trata de los rendimientos financieros que generan la cuenta de depósitos y consignaciones de los órganos jurisdiccionales. Estos depósitos y consignaciones se ingresan en una cuenta bancaria de la entidad financiera, a la que le adjudica el servicio el Estado mediante el correspondiente concurso. La cuestión dio lugar a dos conflictos de competencias y dos recursos de inconstitucionalidad, además de una proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados que no fue atendida por el Estado. El Tribunal resolvió los conflictos y recursos acumulados en la sentencia 50/2006 de 16 de febrero, en la que estimó que la percepción de estos rendimientos y la convocatoria y adjudicación del concurso correspondía al Estado en virtud de la competencia en materia de Hacienda general del art. 149.1.14 C.E.,

en cuanto la actividad se llevaba a cabo dentro de la Administración de Justicia, competencia estatal ex art. 149.1.5. La sentencia contó con un voto particular que estimaba que se trataba de un instrumento al servicio del correcto funcionamiento de la Administración de Justicia, por lo que entraba dentro de la administración de la Administración de Justicia en el sentido que fijó el Tribunal en su sentencia 56/1990, en cuanto no era un elemento esencial de la función jurisdiccional sino accesorio, por lo que se aplicaría la cláusula subrogatoria y la competencia sería autonómica.

En esta situación se podría plantear si el Estatuto se ha atribuido una competencia que el Tribunal ha declarado que le corresponde al Estado, por lo que habría incurrido en inconstitucionalidad. La realidad es que el texto estatutario se sitúa en un ámbito distinto del que conoció el Tribunal Constitucional. En realidad, se reconoce la competencia estatal y lo que se incluye en el art. 148.e) es la participación en la gestión y rendimientos de las cuentas de depósitos y consignaciones, de acuerdo con el volumen de la actividad judicial desarrollada en Andalucía y el coste efectivo de los servicios, todo ello en el marco de lo establecido en la legislación del Estado. En realidad, lo que se pretendía en el fondo era llegar a un acuerdo con el Estado por el que se territorializasen los rendimientos, ya que el supuesto de la existencia de cuentas en distintas entidades financieras como consecuencia de las adjudicaciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas podría suponer, además de una menor retribución de los depósitos, una distorsión en el funcionamiento de los tribunales. Reconociéndose la competencia estatal, se trata de una aportación de recursos económicos que, por otro lado, se somete a lo que establezca la legislación estatal por lo que se disipa cualquier posible problema competencial.

En el apartado f) se recogen la gestión, liquidación y recaudación de las tasas judiciales que establezca la Junta de Andalucía en el ámbito de sus competencias sobre la Administración de Justicia. Esta posibilidad aparecía recogida en el art. 35.2 de la Ley 53/2002, de 31 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, por la que se creó la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, gestionada y recaudada por el Estado. Esta disposición fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Junta de Andalucía (el 1851/2003) que se encuentra pendiente de resolución. La justificación del mismo se encuentra en que, en el servicio de la administración de justicia que constituye el hecho imponible de la tasa, participa la Comunidad Autónoma de Andalucía, aportando medios y recursos sin los que no sería posible la prestación del servicio. Si el recurso no prospera o no se llega a una solución parecida a las de las cuentas de depósitos y consignaciones, poco margen va a quedar para el posible establecimiento de estas tasas autonómicas, fuera de las que puedan derivarse de la posible utilización del dominio público en los edificios judiciales, aunque estas no serán auténticas tasas judiciales.

c) A continuación, contiene el Estatuto una serie de preceptos reguladores de materias diversas como la organización, dotación y gestión de la oficina judicial, incluyendo la regulación de las instituciones, los institutos y los servicios de medicina forense y toxicología, de acuerdo con la LOPJ; justicia gratuita y procedimientos de mediación y conciliación; demarcación, planta y capitalidad judicial; justicia de paz y de proximidad; participación en la Administración de Justicia y relaciones de la Administración de Justicia con la ciudadanía.

De ellos cabe destacar la competencia para establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia (art. 150) lo que ha permitido la aprobación de un proyecto de ley de Mediación Familiar. La propuesta de revisión, al menos cada cinco años, de la demarcación y planta judicial de Andalucía, que se elevará al Gobierno del Estado previo informe del Consejo de Justicia de Andalucía, propuesta calificada de preceptiva. La atribución al Gobierno de la Junta de Andalucía de las modificaciones de la planta judicial que no requieran reforma legislativa (art. 151). Las competencias sobre justicia de paz y proximidad en los términos que establezca la LOPJ, correspondiendo el nombramiento de los jueces de paz al Consejo de Justicia de Andalucía (art. 152). La participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia de los procesos penales, a través de la institución del Jurado (art. 154) que refleja parte del contenido del art. 125 C.E. y, por último, el art. 155, que llama a una ley para regular una carta de los derechos de los ciudadanos en su relación con el servicio público de la Administración de Justicia, precepto que hay que poner en relación con el art. 29 en el Capítulo II del Título I, dedicado a los derechos y deberes, que establece que “En el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma garantiza la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, la atención de las víctimas y el acceso a la justicia gratuita.”

3.4 Conclusión

Como hemos podido comprobar, salvo lo que está reconocido por el art. 152.1 C.E. y aquello comprendido en lo que ha venido en denominarse administración de la Administración de Justicia, en todos los preceptos de este Título IV del Estatuto se encuentran referencias a lo que disponga la LOPJ o, en otros casos la legislación estatal, para salvaguardar las competencias que sobre la Administración de Justicia reserva al Estado el art. 149.1.5 C.E., de modo que la efectiva aplicación de estos preceptos requiere la previa actividad normativa estatal.

Reafirmada la constitucionalidad del Estatuto en este punto por el reconocimiento de las competencias del Estado, nos queda por valorar si sus preceptos pueden considerarse irrelevantes o si deben proscribirse en base a fundamentos de técnica legislativa.

Estimamos que la contestación debe ser negativa. El art. 147.1 C.E. califica a los Estatutos de Autonomía de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, por lo que no parece reprochable que tiendan a una configuración lo más completa posible del marco institucional y de actuación de la respectiva Comunidad. Por otro lado, el apartado 2 del mismo precepto recoge el contenido imperativo que han de contener los estatutos, lo que no excluye que puedan incluir algo más pese a que su efectiva aplicación requiera de la modificación de la normativa estatal. En otro orden de cosas, no hay duda de que constituye un elemento de tensión perfectamente legítimo, ya que si las Cortes Generales los han aprobado con la mayoría suficiente, e incluso los del art. 151 C.E. han sido ratificados en referéndum, existen pocos argumentos de lógica jurídica y política para no aprobar las leyes necesarias para la efectividad de su aplicación.

Ante estas finalidades, plenamente válidas, entiendo que decaen los argumentos de técnica normativa por el carácter instrumental que ésta presenta, además de que la relación entre ordenamientos no es ajena a la existencia de normas que requieren para su efectividad la actuación de un poder legislativo distinto.

Pero la realidad no ha ido por estos caminos. El Proyecto de Ley Orgánica, por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal (además de crear el recurso de casación autonómico a fin de materializar, casi treinta años después de aprobarse la Constitución, el carácter que atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia el art. 152 C.E. y recoge el art. 140 del Estatuto de Autonomía para Andalucía), tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 26 de diciembre de 2005. Después de superar el debate de totalidad, se encuentra paralizado desde el 15 de junio de 2006 en que se publicó el índice de enmiendas. Por su parte, el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, clave para la aplicación del art. 144 y 152.2, con entrada en el Congreso de los Diputados el 29 de diciembre de 2005 y con debate de totalidad el 11 de mayo de 2006, se encuentra todavía en fase de enmiendas, sin que, salvo que cambie la situación, haya indicios de que puedan aprobarse en esta legislatura.

Esperamos que se materialicen lo antes posible estos proyectos, ya que el principio de lealtad constitucional, que el Tribunal Constitucional en su sentencia 237/1992 califica como deber, se compece mal con obstaculizar la aplicación efectiva de un Estatuto de Autonomía.

4. Proyectos legislativos en el ámbito judicial (legislatura 2004-2008)

JUAN LUÍS RASCÓN ORTEGA
Diputado en el Congreso de los Diputados
Magistrado y Fiscal (en excedencia)

4.1 Introducción

En este trabajo se abordan los proyectos legislativos ya trabajados –o que se están trabajando– en esta legislatura en las Cortes Generales y que afectan a la organización de la Administración de Justicia (incluida la Constitucional) o instituciones que coadyuvan con ella para hacerla posible (Ministerio Fiscal), y que guardan relación –directa o indirecta– con el modelo territorial de Estado previsto en la Constitución y desarrollado por los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas.

Esta autolimitación del campo de actuación nos permite de entrada prescindir del análisis de diversas reformas legales ya aprobadas, que juegan más sobre el contenido de leyes “de Justicia” (en el argot parlamentario) que sobre esa organización de “lo judicial” que hoy nos ocupa, así como aquellas que contienen regulación propia de Comunidad Autónoma sobre la materia; así pues, en nuestro estudio, dejaremos a un lado leyes que han reformado el Código Civil y la LEC para permitir contraer matrimonio a personas del mismo sexo o para agilizar los trámites de la separación y el divorcio, la ley orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LOPJ para la elección por mayoría de 3/5 de determinados cargos judiciales, la ley que reforma la responsabilidad penal de los menores para tratar más adecuadamente los derechos de las víctimas y la resocialización de los menores sancionados,

o la ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, que pretende homologar nuestro sistema con el de otros países de la Unión Europea, así como también aquellas leyes orgánicas de reforma de diversos Estatutos de Autonomía de Comunidad Autónoma que, obviamente, contienen disposiciones sobre el servicio público de la Justicia en cada territorio. Tampoco estudiaremos la ley 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género, que ciertamente incide en la organización judicial desde una visión multidisciplinar esencialmente social.

En consecuencia, nuestro escenario de análisis se circunscribe a cuatro iniciativas legislativas, algunas de las cuales son ya leyes, todas ellas de incontestable “peso político” y que en mayor o menor medida inciden en la función de administrar Justicia en todo nuestro país y que trascienden al modelo territorial de Estado. Son las siguientes:

1ª) Iniciativa por la que se adapta la legislación procesal a la LOPJ, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal (proyecto de ley orgánica 121/69).

2ª) Iniciativa de reforma de la LOPJ en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia de las CC.AA. (proyecto de ley orgánica 121/71).

3ª) Iniciativa de reforma de la Ley 50/1981, de 31 de diciembre, reguladora del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (proyecto de ley 121/118).

4ª) Iniciativa de reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (proyecto de ley orgánica 121/60).

4.2 La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para adaptación a la misma de la legislación procesal

Tras una apariencia de mera reforma técnica, la misma esconde una actualización funcional de gran calado para la función jurisdiccional. Tiene su origen último en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001 que suscribieron el Gobierno, el PP y el PSOE. Un pacto que, como es conocido, fue denunciado por este último partido por el reiterado incumplimiento de sus cláusulas por el Gobierno de Aznar.

En ese Pacto se puede leer en relación con el nuevo papel del Tribunal Supremo: “Deben afrontarse las reformas necesarias para lograr un funcionamiento más ágil y eficaz del Tribunal Supremo y que potencien su función como órgano jurisdiccional superior y garante de la unidad de doctrina en todos los órdenes jurisdiccionales... a tal fin, se reformará el recurso de casación... atendiendo a la noción del interés casacional y se modificará el recurso de revisión, de manera que el Tribunal Supremo conozca exclusivamente

de los recursos de revisión contra sentencias firmes de la Audiencia Nacional y del propio Tribunal Supremo". En lo que hace al rol funcional de los Tribunales Superiores de Justicia de Comunidad Autónoma, el Pacto establecía que "la redefinición de sus competencias atenderá a criterios de adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías... Los Tribunales Superiores de Justicia desarrollarán una función casacional en todas las ramas del Derecho Autonómico... Se les atribuirá la segunda instancia penal, en los términos que resulten de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal". Por último, en el capítulo dedicado a Oficina Judicial se podía leer en el mismo: "Se reformará en profundidad la Oficina Judicial, modernizándola de manera que ofrezca una atención de calidad a los ciudadanos... el nuevo diseño de la Oficina judicial se inspirará en los principios de atención de calidad al ciudadano, ... hará que cuente con una nueva estructura que... diferencia los servicios de apoyo directo y atención especializada a cada órgano judicial de los servicios comunes o compartidos por distintos Jueces y Tribunales de un mismo territorio... la potenciación de la figura del Secretario Judicial... se modernizarán los métodos de trabajo..."

La Justicia de Proximidad será la encargada de resolver asuntos de menor entidad y escasa complejidad en los órdenes civil, penal y contencioso administrativo, estando servido por los jueces de proximidad, profesionales del Derecho con más de 6 años de ejercicio

Es claro, pues, que esta iniciativa de ley se inspira abiertamente en los principios básicos que acabamos de describir y contiene un doble objetivo:

- a) la reforma del sistema de recursos, con redefinición de los papeles funcionales entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.
- b) la modernización de la Oficina Judicial.

a) *El nuevo sistema de recursos*

Como es sabido, la función constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado se desarrolla por una pluralidad de órganos jurisdiccionales. Entre éstos está el Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, según el artículo 123 de la Constitución, y están también los Tribunales Superiores de Justicia, órganos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en palabras del artículo 152 de la Constitución. En la actualidad nos encontramos, por un lado, con que el Tribunal Supremo no puede cumplir adecuadamente su labor de unificación de doctrina al encontrarse ampliamente superado por unas competencias excesivas, que no siempre contribuyen a hacerlo garante de la igualdad y seguridad jurídica en la aplicación del ordenamiento estatal, convirtiéndolo más bien en una tercera instancia jurisdiccional y, por otro, con unos Tribunales superiores de Comunidad Autónoma infrutilizados para cumplir con el guión constitucional asignado.

Esta severa disfunción constitucional exige una nueva configuración del recurso de casación, como vía dedicada a la hermenéutica de la norma jurídica, lo que permitirá asegurar una mayor vinculación de todos los órganos judiciales a los pronunciamientos del Alto Tribunal (artículo 5.1 LOPJ) en su labor de interpretación del ordenamiento jurídico, distinguiendo competencialmente aquella que será obra del Tribunal Supremo por afectar al ordenamiento estatal de aquella otra de exclusiva incumbencia de los TSJCA por concernir a una norma de aplicación territorial más restringida. Para ello, se cambia la naturaleza y configuración del recurso de casación que pasa a ser, esencialmente, un recurso para la unificación de doctrina, limitando su ámbito a las infracciones que se hayan producido en la aplicación del ordenamiento jurídico estatal con motivo de pronunciamientos discrepantes de los órganos judiciales inferiores. En suma, se deja a un lado la idea de "casación ampliada" que hasta ahora se "hacía" y pasa a concebirse como "casación estricta", como un recurso extraordinario con finalidad exclusivamente nomofiláctica y de unificación en la interpretación de la ley.

De paso, se aprovecha la reforma del sistema de recursos para generalizar la segunda instancia en el orden penal, una tarea que se había iniciado en la Ley Orgánica del Poder Judicial tras la reforma efectuada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, pero que a estas alturas está todavía por culminar, lo que ha motivado reiteradas resoluciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU en las que se condena a España por incumplir el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

b) La nueva Oficina judicial

Por otro lado, la reforma va a facilitar la puesta en marcha de la nueva Oficina judicial, cuyos principios inspiradores se encuentran recogidos en el artículo 435 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio: “agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones”.

Se busca un servicio público de calidad y próximo al ciudadano, a base de racionalizar el modelo de oficina con las unidades procesales de apoyo directo y los servicios comunes procesales y de potenciar la figura del Secretario judicial, técnico en Derecho con capacitación suficiente para responsabilizarse de importantes materias en la marcha de la Administración de Justicia y que no entran en el concepto “potestad jurisdiccional”, de exclusiva responsabilidad de Jueces y Tribunales, según el artículo 117 de la Constitución. Esta racionalización de esfuerzos profesionales que se busca, permitirá que el secretario judicial ordene efectivamente el procedimiento, lo que hará posible a su vez que el juez o tribunal pueda dictar las resoluciones de fondo en tiempo y forma.

Añadidamente, la reforma de la Oficina Judicial pretende el reforzamiento de las garantías del justiciable y el fomento de las buenas prácticas procesales.



Este proyecto se encuentra actualmente en la Comisión de Justicia con la Ponencia ya formada. Está políticamente paralizado porque las negociaciones que se habían iniciado entre PSOE-PP se dieron por rotas por este último partido político con motivo del nombramiento del fiscal Mariano Fernández Bermejo como Ministro de Justicia, y ello a pesar de que estaban muy avanzadas, de que el grado de consenso entre los negociadores era muy amplio y de que el nuevo titular de Justicia daba por buenos los acuerdos alcanzados. En este estado de cosas, me temo que será un proyecto que no se hará ley en esta legislatura, a pesar de tratar alguna materia –Oficina Judicial, por ejemplo– cuyo diseño viene de la legislatura anterior, y cuya implementación efectiva acumula ya un retraso excesivo, que está causando serio desconcierto en la gestión judicial de las CC.AA.

4.3 La iniciativa de reforma de la LOPJ en materia de Justicia de Proximidad y de los Consejos de Justicia de las CC.AA.

Este proyecto de ley cuenta con el objetivo principal de crear la denominada Justicia de Proximidad, por un lado, y los Consejos de Justicia de CC.AA., por otro, así como los objetivos complementarios de cambiar el sistema electoral de las Salas de Gobierno y de regular las comparecencias parlamentarias de los miembros del Consejo General del Poder Judicial.

a) La Justicia de Proximidad

Esta iniciativa responde a un compromiso con los ciudadanos reflejado en el programa electoral del PSOE en 2004. En el apartado dedicado a la Justicia se puede leer: “Crearemos una Justicia de Proximidad o de primer nivel para que los litigios civiles y penales menos complejos sean enjuiciados por jueces profesionales, de manera pronta, sencilla y barata, con el objetivo de resolver en esta vía no menos de un millón de casos en cada ejercicio”.

Es sabido que la tutela judicial efectiva propia de un Estado moderno exige una respuesta judicial pronta y de calidad a las demandas de los ciudadanos, para lo que resulta imprescindible que la organización judicial cuente con un primer escalón de atención eficaz, sobre todo en las grandes ciudades, que es donde habitualmente se acumulan los pleitos. Este primer peldaño judicial será el que resuelva asuntos de menor entidad y escasa complejidad en los órdenes civil, penal y contencioso administrativo, estando servido por los jueces de proximidad, profesionales del Derecho con más de 6 años de ejercicio que serán elegidos por concurso de méritos con arreglo a una convocatoria municipal.

b) Los Consejos de Justicia

Este no es un compromiso electoral que aparezca en el programa electoral del PSOE, pero sí que fue planteado por este partido en algunas CC.AA. a la hora de encarar los contenidos de reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Se le da vida a un nuevo órgano colegiado del Poder Judicial que tiene encomendadas diversas funciones, entre las que están el gobierno de los órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma, ejercer las competencias que le delegue el CGPJ o asumir las competencias en materia de justicia que le atribuyan los respectivos Estatutos de Autonomía. Tiene una extensa composición y forman parte del mismo, jueces, 1/3 de juristas de reconocido prestigio y el Fiscal superior.

c) El sistema de elección de jueces en las Salas de Gobierno

Se sustituye el sistema electoral mayoritario que ahora rige por el de representación proporcional, dándose así contestación a una demanda histórica formulada por la mayoría de las asociaciones judiciales.

d) Las comparecencias parlamentarias de los vocales del CGPJ

Se trata de una modificación que tiende a diseñar el régimen de comparecencias parlamentarias de quienes integran el CGPJ, y ya sabemos que estas comparecencias son un instrumento al servicio de la transparencia y responsabilidad en el ejercicio de las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas.

Mucho se podría decir de este proyecto de ley que va de la mano del anterior, aunque de manera expresa se haya optado por darle un ritmo parlamentario distinto. Formalmente está todavía en fase de enmienda en la Comisión de Justicia y todo apunta a que no verá la luz hasta la legislatura siguiente. A los problemas políticos para que salga adelante –el PP no quiere ni oír hablar del proyecto y las minorías que en su día lo impulsaron, ahora lo encuentran insípido y descafeinado– se unen los estrictamente jurídicos –la configuración del Consejo y el encaje de la Justicia profesional de proximidad que hace el proyecto de ley se entiende por mucha gente que no interpreta adecuadamente ambas ideas novedosas, sin olvidar que la existencia misma del propio Consejo de Justicia está pendiente del pronunciamiento del Tribunal Constitucional ante un recurso de inconstitucionalidad planteado por el PP contra el Estatuto de autonomía catalán.

La reforma del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal persigue dos objetivos básicos, reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal y hacer más eficaz la acción del Ministerio Público

En este punto daré mi opinión estrictamente personal –es verdad que compartida por algún que otro correligionario–, naturalmente política y jurídica.

Por un lado, creo que la Justicia de proximidad como pronta y eficaz justicia del caso “bagatela”, ciertamente necesaria, se puede conseguir de muy diversas maneras, una de ellas sin duda a través de los jueces de proximidad, si bien la introducción de esta nueva categoría judicial –el primer escalón que hemos llamado antes– en el complejo entramado jurisdiccional español exige un estudio pormenorizado de las consecuencias de ese encaje, una vez ajustado completamente el mismo. Soy, pues, partidario de hacer un diseño planificado de planta judicial a medio/largo plazo, que permita ubicar esta nueva pieza del entramado reubicando todas las demás del sistema;

sólo así se conseguirá sacarle todo el jugo posible a esta Justicia de proximidad que cuenta en abstracto con un gran potencial de utilidad a la ciudadanía.

La creación de los Consejos merece otro tipo de comentario. Parto de la base de que estamos en presencia de un órgano descaradamente constitucional, aunque no esté expresamente contemplado en la Constitución –no olvidemos que sólo lo expresamente prohibido por la Constitución está prohibido o aquello otro que sea manifiestamente incompatible con la misma–, y el Consejo General no está reñido con los “Consejos particulares de las CC.AA.”, a poco que se considere que éstos tienden a nutrir y hacer más operativo a aquél, con más razón si se tiene en cuenta que es una adaptación del gobierno de los jueces que pide a gritos el Estado de las Autonomías. A partir de ahí, creo –sigo en la opinión estrictamente personal– que el diseño del proyecto de ley no es el más afortunado posible porque nace en un momento en el que no hay una clarificación institucional y funcional consensuada en materia de gobierno de la Justicia, que nos permita saber con certidumbre cuál será el papel de la nueva figura. En este sentido, pienso en una composición más plural y más funcional del Consejo que la del proyecto, y en unas competencias políticas propias más nítidas, con independencia, claro es, de la necesaria y debida coordinación con el CGPJ. Es preciso construir una institución verdaderamente útil al gobierno de la Justicia en la Comunidad Autónoma, y para eso nada mejor que permitir un diseño flexible de la institución –así no volveríamos a incurrir en el error en el que cayó la Constitución al regular al CGPJ– para dar participación a todo tipo de colectivos implicados –jueces, fiscales, funcionarios, abogados, procuradores, usuarios, etc.– a través de un Consejo con propia personalidad en cada Comunidad –ahí tiene mucho que decir el respectivo Estatuto–, no muy extenso y que cuente con un órgano interno de impulso permanente del día a día del gobierno de la Administración de Justicia, que pueda adoptar decisiones que afectan al territorio en exclusiva. Quizás no sería aventurado que en este punto la LOPJ regulara lo más básico y funcional de los Consejos, y dejara a ley del parlamento de la Comunidad Autónoma el desarrollo completo de la institución, haciendo así posible una mejor adaptación a las previsiones estatutarias y a las necesidades reales de cada territorio –por ejemplo, la composición del órgano no tendría por qué ser igual en unas u otras CC.AA.–. En cualquier caso, estoy convencido que este tema, de enjundia política y jurídica –el Estado de las Autonomías y la eficacia institucional se juegan mucho–, suscitará un intenso debate parlamentario en las Cortes desde el que se proyectará el definitivo futuro del Consejo de la Justicia en nuestro país.

En este punto del recorrido que estamos haciendo, nos restan por analizar dos iniciativas legislativas del Gobierno que sí se han convertido en ley, las relativas al Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) y al Tribunal Constitucional.

4.4 La reforma del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal

La Ley 24/2007, de 9 de octubre, es la que reforma el EOMF. También aquí aparece en el origen un compromiso electoral del PSOE para las elecciones generales de 2004, la modificación legislativa que pretenda “un Ministerio Fiscal imparcial y sujeto al principio de legalidad, investigador en el proceso penal y al servicio de un juicio justo y con todas las garantías. Un Fiscal General del Estado con... causas de cese tasadas y objetivadas”.

La reforma llevada a cabo persigue dos objetivos básicos:

- a) Reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional, especialmente la de la Fiscalía General del Estado;
- b) Hacer más eficaz la acción del Ministerio Público a base de actualizar su estructura conforme a los principios de jerarquización racionalizada, de reordenación geográfica y de especialización, así como de mejorar su capacidad funcional.

a) El refuerzo de la autonomía del Fiscal

Uno de los objetivos que se pretende alcanzar con la reforma es dotar al Ministerio Fiscal de una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones, que contribuya a reforzar de cara a la sociedad el principio de imparcialidad que preside su actuación, de conformidad con lo previsto en el artículo 124.1 de la Constitución.

Son distintas las medidas que contribuyen a este refuerzo:

1ª. Se modifica el régimen de nombramiento y cese del Fiscal General del Estado, estableciendo nuevas garantías adicionales en su regulación, y respetando en todo caso el sistema de designación que establece el artículo 124 de la Constitución. Ahora, el Gobierno, tras oír al CGPJ, propone un candidato a Fiscal General que comparecerá ante una Comisión del Congreso de los Diputados antes de ser nombrado por el Rey. Además, se introducen causas objetivas de cese del Fiscal General, desapareciendo la libre decisión de cese sin causa por parte del Ejecutivo, y sujetándose a control jurisdiccional la concurrencia de tales causas invocadas por el Gobierno.

2ª. Se exige a partir de ahora la intervención obligatoria de la Junta de Fiscales de Sala, máximo órgano asesor del Fiscal General en materia jurídica, cada vez que el Fiscal General pretenda impartir instrucciones a sus subordinados en cualquier asunto que afecte a miembros del Gobierno, cualquiera que sea la posición procesal de éstos.

3ª. Se modifica el régimen de abstención de los Fiscales, de modo que la decisión de apartar o no al Fiscal General del Estado en estos casos se residencia en el interior del propio Ministerio Fiscal, en concreto en la Junta de Fiscales de Sala, aprovechando su condición de órgano colegiado de perfil esencialmente jurídico.

4ª. Finalmente, se reafirma el carácter neutral y operativo de los órganos técnicos de la Fiscalía General del Estado, lo que supone incluir una expresa previsión legal de que los miembros de la Secretaría Técnica, de la Unidad de Apoyo y de la Inspección no puedan presentarse como candidatos a las elecciones al Consejo Fiscal.

b) Una mayor eficacia de la acción del Ministerio Público

Como resulta conocido, el Ministerio Fiscal tiene la misión constitucional de promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Precisamente para alcanzar una mayor eficiencia en el cumplimiento de tan relevante tarea, la reforma aborda una serie de modificaciones sustanciales de un Estatuto Orgánico de 25 años de antigüedad, que necesitaba adaptarse a las nuevas exigencias que la sociedad le reclama a la institución.

Con este objetivo modernizador de la estructura del Ministerio Fiscal, en primer lugar, se potencia la figura del Teniente fiscal del Tribunal Supremo, redefiniendo de modo explícito sus funciones de dirección ordinaria de la Fiscalía del Alto Tribunal y de sustitución orgánica del Fiscal General; en segundo lugar, se introduce la Unidad de Apoyo, un órgano integrado por fiscales y funcionarios, que queda encargado de labores de asistencia –institucional, documental, mediática, estadística, organizativa, etc.–; en tercer lugar, se incorpora en esta Ley la figura de la Fiscalía Jurídico Militar, como órgano del Ministerio Fiscal; en cuarto lugar, se regula como novedad la figura del Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General; en quinto lugar, se opta decididamente por dar un mayor impulso al principio de especialización, como respuesta a las nuevas formas de criminalidad que han ido surgiendo en los últimos tiempos.

Buscando ese despliegue territorial más eficaz, pero intentando también una adecuación de la institución al Estado de las Autonomías, se aborda por esta reforma una reorganización del Ministerio Fiscal. Para ello, se crea la figura del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, fiscal que representa y dirige efectivamente a la institución en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, estando obligado a presentar la Memoria anual ante la Asamblea Legislativa. Igualmente, se crea la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, un órgano que pretende una coordinación horizontal de los fiscales autonómicos, que resulta imprescindible para una adecuada y efectiva aplicación del principio de unidad de actuación en todo el territorio del Estado, y que viene ahora complementada por la dependencia jerárquica que los fiscales jefes de las provincias tienen respecto del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma. Y en la estructura provincial aparecen dos nuevas figuras: las Fiscalías de Área y las Secciones Territoriales de las Fiscalías Provinciales, las primeras para tratar de atender concentraciones significativas de órganos judiciales en lugar distinto de la capital; las segundas (actuales destacamentos), para tratar de garantizar la presencia del fiscal en lugar alejado y no sujeto a permanente desplazamiento.

Por último, indicar que en esta reforma se apuesta decididamente porque el principio de especialización forme parte sustancial de la estructura organizativa de la Fiscalía, para lo cual se clarifica el régimen organizativo y de funcionamiento de los Fiscales delegados de las Fiscalías Especiales y de las Secciones especializadas en los diversos órganos territoriales del Ministerio Fiscal.

No se escapa que, tanto el reforzamiento de la autonomía estatutaria del Ministerio Fiscal como la reordenación organizativa que busca esta reforma, lo que hacen es preparar la asunción por el mismo de la instrucción penal, un compromiso electoral socialista de 2004 que quedará pendiente de materializarse la próxima legislatura cuando de a luz la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

4.5 La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Es fruto, igual que la reforma del EOMF antes comentada, de un compromiso electoral del partido que ganó las elecciones de 2004. En su programa se decía: “Modificaremos la LOTC para agilizar los procedimientos de admisión de recursos de amparo, la determinación de las Salas que los resuelvan y el plazo máximo de duración de los mismos, que no podrá superar los dos años”.

Por la experiencia práctica acumulada tras más de 25 años de actividad del Tribunal Constitucional, sabemos de la existencia de problemas de funcionamiento de la institución, entre ellos la sobrecarga de trabajo del mismo a consecuencia de la regulación del recurso de amparo, una regulación que ha propiciado la acumulación de una gran cantidad de demandas ciudadanas. Por la trascendental misión constitucional encomendada, sabemos también que el constituyente quiso dotar desde el primer momento de la mayor eficacia y en todas sus facetas al supremo intérprete de la Constitución. Precisamente para hacer realidad ese propósito y superar tales inconvenientes prácticos, la nueva ley entiende que procede adecuar en su conjunto la normativa dedicada al funcionamiento y organización del Tribunal Constitucional, reordenando la dedicación que el Tribunal Constitucional otorga a cada una de sus funciones.

Esta reforma incide en tres ámbitos:

- a) El acceso de causas al Tribunal.
- b) El procedimiento ante el Tribunal.
- c) La organización funcional del Tribunal.

a) El acceso al Tribunal Constitucional

En esta materia se adoptan medidas encaminadas a lograr que la tutela y defensa de los derechos fundamentales por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria de una adecuada protección prestada por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

En este sentido, se establecen filtros convenientes para evitar la entrada de recursos sin trascendencia constitucional, una de las razones por las que el Tribunal está desbordado en asuntos.

En primer lugar, se reconfigura el trámite de admisión del recurso de amparo, introduciendo un modelo en el que, alejándose del anterior de causas tasadas de inadmisión, el recurrente debe alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, dada su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución; se invierte así el juicio de admisibilidad, ya que se pasa de comprobar la inexistencia de causas de inadmisión, a la verificación de la existencia de una relevancia constitucional en el recurso de amparo formulado.

En segundo lugar, se les atribuye a las Secciones potestad resolutoria en relación con las demandas de amparo, incrementándose así sustancialmente la capacidad de trabajo del Tribunal.

En tercer lugar, se potencia la tutela por el Poder Judicial de los derechos fundamentales, como primer garante que es de los derechos y libertades básicos del ciudadano, al modificarse el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el artículo 241.1 de la LOPJ, para permitir que ese debate, y su consiguiente resolución, lo sea por vulneración de cualquier derecho referido en el artículo 53.2 de la Constitución y no sólo por indefensión o incongruencia, como se contemplaba hasta ahora.

Por último, en la cuestión de inconstitucionalidad se introduce la posibilidad de que las partes en el proceso a quo puedan personarse en el proceso constitucional para hacer alegaciones, siguiendo así las directrices contenidas en la sentencia de 23 de junio de 1993, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



b) El procedimiento

Es un hecho contrastado que los procedimientos que se desarrollan ante el Alto Tribunal son excesivamente lentos. La reforma pretende agilizar el trámite del procedimiento, a la par que mejorar la distribución competencial entre el Pleno y las Salas del Tribunal, modificar la auto-cuestión de constitucionalidad para garantizar la homogeneidad de la doctrina aplicable (la nueva regulación ordena elevar la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia de amparo), y permitir actuar al legislador para remediar una inconstitucionalidad declarada.

c) La reorganización del Tribunal Constitucional

Pretendiendo reforzar la posición del Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución, se perfecciona el estatuto de los Magistrados al introducirse garantías democráticas en su nombramiento (comparecencia ante las Cortes de los candidatos), así como una más precisa regulación de las garantías de imparcialidad, independencia e inamovilidad de los mismos.

Además, a través de diversas modificaciones se pone en valor legal lo que ya eran previsiones reglamentarias que trataban de paliar con carácter provisional diversas carencias de funcionamiento del Tribunal. Así, se regula la figura –contemplada en el artículo 2.f) del ROFTC– del letrado de adscripción temporal, y se abre el Cuerpo de Letrados a especialistas de todas las ramas del Derecho, eliminando el requisito de especialización en Derecho público.

Finalmente, se potencia la función de los Secretarios de Justicia, a quienes se les atribuye el examen previo de la regularidad formal de las demandas de amparo, y se permite la contratación de personal laboral para tareas de auxilio de todo tipo, que complementen las diversas tareas desarrolladas por los funcionarios judiciales.

4.6 A modo de conclusión

El contrato de legislatura suscrito por el PSOE con la ciudadanía apostaba con claridad por la modernización funcional de un Poder como el Judicial y de la Administración que le da cobertura, muy necesaria para adaptarlos a los tiempos que corren para una sociedad democrática avanzada a la que han de servir. Modernización que pasa por hacer más funcional y cercana a la ciudadanía la Administración de Justicia y, también, por conseguir adaptarla definitivamente al modelo territorial de Estado que nos dimos hace ya casi 30 años.

Ese objetivo básico de un Poder Judicial que vaya con su tiempo constitucional, y el complementario y no menos fundamental de una Administración de

Justicia que atienda con eficacia a la ciudadanía, inspiran las distintas iniciativas legislativas comentadas, unas iniciativas que, por unos u otros motivos, se han acabado encontrando con la abierta oposición del partido mayoritario de la oposición, de imprescindible implicación en la tarea reformadora, actitud política incomprensible si se tiene en cuenta que buena parte de estas reformas estructurales –oficina judicial, sistema de recursos, doble instancia penal, modernización del Ministerio Fiscal, etc.– fueron ya consensuadas en la legislatura anterior por los dos partidos políticos mayoritarios y los colectivos profesionales interesados.

La sensación que queda es que estamos dejando pasar un valioso tiempo de cambio, un tiempo que llegará porque finalmente acabaremos haciendo realidad todas estas reformas necesarias, aunque, eso sí, más tarde de lo deseado y esperado, contribuyendo así a acrecentar los males de nuestra Justicia, que no son pocos, y a distanciarla, más si cabe, del progreso de una sociedad democrática moderna como la nuestra.

NÚMEROS PUBLICADOS

Actualidad 01

Aportaciones para entender el efecto de la inmigración en Andalucía

Actualidad 02

Cómo entender el debate de la Financiación Autonómica

Actualidad 03

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: contexto e inicio

Actualidad 04

Valores democráticos de la II República

Actualidad 05

El gasto y el endeudamiento en las familias españolas

Actualidad 06

¿Es viable el copago en el sistema de financiación sanitaria?

Actualidad 07

La brecha digital de Andalucía

Actualidad 08

Dependencia en personas mayores en Andalucía

Actualidad 09

La política en Andalucía desde una perspectiva de género

Actualidad 10

Propuestas para el uso racional del agua en Andalucía

Actualidad 11

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria

Actualidad 12

La evolución del bienestar en Andalucía

Actualidad 13

Los andaluces y la Unión Europea

Actualidad 14

Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía

Actualidad 15

Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios

Actualidad 16

Entrada a la maternidad: efecto de los salarios y la renta sobre la fecundidad

Actualidad 17

Elecciones municipales andaluzas de 27 de mayo de 2007: continuidades y cambios

Actualidad 18

La ciudadanía andaluza hoy

Actualidad 19

Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres

Actualidad 20

Preocupaciones sociales sobre la infancia y la adolescencia

Actualidad 21

La inversión en formación de los andaluces

Actualidad 22

Poder Judicial y reformas estatutarias

